



## L'idéologie des projets urbains

Gilles Pinson

### ► To cite this version:

Gilles Pinson. L'idéologie des projets urbains: L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien.. Sciences de la Société, 2005, N° 65, pp.28-51. halshs-00514388

**HAL Id: halshs-00514388**

**<https://shs.hal.science/halshs-00514388>**

Submitted on 2 Sep 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'idéologie des projets urbains.**

### **L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien.**

*Sciences de la société*, n°65, "Les idéologies émergentes des politiques territoriales", 2005, pp. 28-51.

Gilles Pinson

Maître de Conférence en science politique

Centre de Recherches sur l'Administration Publique de Saint-Etienne

Université Jean Monnet de Saint-Etienne

2 rue Tréfilerie

42023 Saint-Etienne Cedex 2

[Gilles.pinson@free.fr](mailto:Gilles.pinson@free.fr)

### **Résumé : L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et détour italien.**

L'idéologie qui sous-tend l'usage par les acteurs des politiques urbaines d'instruments tels que les projets urbains ou les projets de ville est ambiguë. Pour lever cette ambiguïté, on peut avoir recours à des théories anglo-saxonnes qui amènent à voir dans le projet la forme d'action adaptée à des politiques urbaines soumises au dogme néo-libéral. Mais le détour par un examen des pratiques italiennes du projet donne à voir un instrument dont l'usage correspond aussi à des problèmes concrets d'organisation de l'action collective dans les villes, usage qui peut préfigurer la stabilisation de dispositifs nouveaux de gouvernance des villes.

**Mots clé :** gouvernance, idéologie, Marseille, planification, politiques urbaines, projet, Turin.

### **Abstract : The ideology of urban projects. The analysis of urban policies between the Anglo-Saxon precedent and the Italian "detour".**

The ideology underlying the adoption by urban policymakers of instruments such as urban projects or city projects is quite ambiguous. The reading of Anglo-Saxon theories can be useful to clear out this ambiguity and can lead to interpret urban and city projects as the suitable instruments of urban policies submitted to the neo-liberal ideology. But, by looking at Italian project experiences, one can discover that the resort to the project is linked to the tackling of concrete challenges for the organisation of collective action in cities and that it can prefigure the stabilisation of new governance devices in cities.

**Keywords :** governance, ideology, Marseilles, planning, project, urban policies, Turin.

## Introduction

La présente contribution a pour objet de retracer un parcours de recherche ayant porté sur l'élaboration et la mise en œuvre de grands projets urbains et projets de ville en France et en Italie (Pinson, 2002a). A travers ces deux termes, on désigne des processus de requalification et/ou de planification urbaine qui ont pour vocation d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique mais aussi de son image afin de la positionner de manière favorable dans la compétition interurbaine (dimension de *projet-objet*). Mais, outre ces objectifs communs, ces opérations mettent aussi en œuvre un mode d'action commun : ce qu'on appellera la "démarche de projet" (dimension de *projet-processus*). D'abord, à travers la démarche de projet, les acteurs des politiques urbaines n'appréhendent plus la ville comme un continuum spatial neutre à aménager mais comme un lieu spécifique à valoriser et une communauté à mobiliser dans le cadre d'une compétition territoriale de plus en plus exigeante. Ensuite, à travers le projet, c'est une rationalité d'action résolument interactionniste, inductive et incrémentaliste qui est privilégiée. Les acteurs des politiques urbaines savent désormais qu'ils agissent dans un contexte incertain marqué notamment par le redimensionnement du rôle redistributeur de l'Etat, la rareté des ressources publiques, la plus forte exposition des villes aux aléas de la conjoncture économique et une compétition territoriale croissante. Ces incertitudes multiples rendent de plus en plus obsolète les formules de planification rationnelles-synoptiques héritées des années 1960 qui, à partir d'exercices de prévision, prévoyaient des investissements et réservaient des zones au développement pour une vingtaine d'années. Dans les démarches de projet, les acteurs ne renoncent pas à préparer le futur de la ville urbaine mais ils savent que les processus de transformation urbaine opèrent sur un temps long et que ce temps long implique nécessairement une évolution du stock des ressources disponibles. Ils doivent donc décider tout en produisant des décisions non irréversibles. Les décisions produites dans le cadre des projets sont donc des décisions partielles, rarement définitives, sur lequel il faudra revenir, qu'il faudra amender (Boutinet, 1993). Cela a plusieurs types de compétences. D'abord, les documents d'urbanisme et de planification se présentent de plus en plus comme des documents "ouverts", souvent non opposables au tiers, des outils de dialogue et de construction d'une raison intersubjective (Ascher, 1995 ; Innes, 1996) plutôt que comme des instruments d'imposition réglementaire. Ensuite, la planification et les politiques d'urbanisme se présentent de plus en plus comme des

activités sociales continues de mobilisation que comme des activités circonscrites dans le temps et mobilisant des ressources et une expertise essentiellement publiques. Ce sont les caractéristiques inédites de cette forme spécifique d'action publique urbaine qui ont généré des interrogations autour des soubassements idéologiques de ces projets.

Face à cet objet particulier, et en l'absence d'une littérature extensive en langue française consacrée à l'idéologie des politiques urbaines, il peut être tentant pour le chercheur français d'avoir recours aux nombreux travaux et théories anglo-américains qui s'attachent aux fondements idéologiques qui sous-tendent ces nouvelles politiques urbaines. Il est notamment tentant de voir dans ces politiques, et plus largement dans la territorialisation des politiques publiques, les signes d'une diffusion de l'idéologie néo-libérale et d'une fétichisation des mécanismes de marché et ce, quelle que soit l'orientation politique des élus qui promeuvent et des groupes professionnels qui mettent en œuvre ces projets. Nous verrons dans la première partie de cette contribution, à travers l'exemple du projet Euroméditerranée à Marseille, dans quelles mesures le recours aux théories anglo-saxonnes peut être heuristique pour comprendre les transformations de la fabrique des politiques urbaines et des idéologies qui les sous-tendent. Dans un second temps, je m'attacherai, à l'inverse, à montrer les limites de cette importation et comment le détour italien peut mettre sur la voie d'une autre interprétation des valeurs à l'œuvre dans les projets. On prendra davantage au sérieux dans cette seconde partie les problèmes d'organisation de l'action collective qui fondent le recours au projet. On sera alors amené à faire l'hypothèse que ce recours au projet est sans doute un signe de l'évolution de l'approche de la ville et de l'action publique urbaine, mais que cette évolution ne va pas forcément dans le sens d'une conversion aux dogmes néo-libéraux.

## **1. Les projets urbains ou le tropisme néo-libéral des politiques urbaines**

Dans cette première partie, nous tenterons de dégager ce que les théories néo-marxistes et régulationnistes peuvent apporter à la compréhension des mutations idéologiques à l'origine des changements intervenus dans les politiques urbaines ces vingt dernières années et notamment à l'origine du recours à l'instrument "projet". Nous tenterons aussi une application de ces théories au cas du projet Euroméditerranée à Marseille.

### **1.1 Les lectures néo-marxistes et régulationnistes des politiques urbaines**

- Le projet : un objet idéologiquement non identifié

Les politiques urbaines ont ceci de particulier qu'elles ne font pas partie des domaines de l'action publique dans lesquels des clivages idéologiques sont très nettement cristallisés. Il est notamment difficile d'identifier des politiques urbaines de gauche et des politiques urbaines de droite. Les politiques urbaines ont généralement une dimension technique prééminente ne se prêtant guère à ce genre de *summa divisio*. De plus, elles font rarement l'objet de controverses politiques au niveau national générant des lignes de partage très nettes. Au sein même des deux "camps", les pratiques des élus en matière d'urbanisme sont très hétérogènes d'une ville à l'autre. Enfin, il y a fort à parier que les électeurs urbains eux-mêmes n'opèrent pas leur choix électoral en fonction d'une carte mentale distinguant très nettement les propositions urbanistiques de la gauche de celles de la droite.

Les démarches de projet ne font rien pour dissiper ce flou idéologique entourant les politiques urbaines. Au contraire, elles tendent plutôt à l'entretenir. Le projet a, d'une part, les charmes d'un mode d'action anti-technocratique, culturaliste et localiste qui peut plaire à gauche, notamment dans sa version "autogestionnaire". Les démarches de projet privilégient la construction des objectifs dans une logique dialogique et intersubjective au détriment d'une domination outrancière des technocrates que favorisait l'urbanisme fonctionnaliste des années 1960 et 1970. Elles privilégient la "construction de la ville sur la ville" et rejettent la volonté d'éradication de la ville ancienne propre aux politiques de "rénovation urbaine". La démarche de projet entend aussi constituer des communautés d'acteurs locaux pleinement responsables du devenir de leur territoire et capables de construire des objectifs d'action spécifiques grâce à une connaissance intime des lieux. D'ailleurs, les démarches de projet urbain, aujourd'hui reconnues et promues par le Ministère de l'Équipement en France, ont d'abord été expérimentées par des urbanistes et des architectes militants désireux de défendre le cadre de vie des milieux populaires menacé par la voracité des promoteurs (Tomas, 1995).

D'un autre côté, le projet peut aussi bien être associé à la constellation idéologique libérale. Il procède, en effet, d'un type d'approche des problèmes urbains et territoriaux qui tend à disjoindre l'expérience vécue par les différents espaces qui constituent un territoire urbain ou national. En effet, à travers la démarche de projet, les acteurs tendent à ne plus expliquer les difficultés éprouvées par certains territoires par une inégale répartition des ressources mais par un déficit de mobilisation, un déficit de capacité organisationnelle. Dès lors, les réponses politiques aux déséquilibres territoriaux ne passent plus par la mise en place de dispositifs de redistribution et de péréquation mais par l'activation de réseaux sociaux sur la base de la construction d'une vision partagée. À travers le projet, une logique de

mobilisation prend le pas sur une logique d'allocation (Genestier, 1999). Par ailleurs, les démarches de projets de ville empruntent énormément aux démarches de projets d'entreprise (Dégot, 1988) en leur reprenant notamment l'idée selon laquelle la confrontation permanente à un environnement externe, fluctuant et menaçant, doit favoriser la création ou le renforcement d'une identité collective, elle-même propice à la mobilisation des acteurs qui composent l'entreprise ou la société urbaine autour d'enjeux identifiés collectivement et d'objectifs communs réappropriés par chacun de ses acteurs<sup>1</sup>. On voit là que le pedigree idéologique du projet se brouille.

- Le silence de la littérature française et le recours aux travaux anglo-américains

Le projet signale-il la soumission des acteurs des politiques urbaines à un agenda d'inspiration libérale ? Sa diffusion est-elle davantage le signe de la diffusion d'une approche autogestionnaire, "deuxième gauche" des politiques territoriales ? A ce stade, il est difficile de répondre et force est de constater que les travaux français de science politique portant sur le local et la territorialisation des politiques publiques ne sont pas d'une grande aide tant la question de l'idéologie qui préside au processus de décentralisation dont est saisie la France depuis plus de vingt ans y est éludée. Les recherches conduites dans le filon de la tradition française de la sociologie des organisations en sont souvent restées au constat d'une valorisation du territoire comme nouvel opérateur des coordinations. L'approche cognitive, pour sa part, si elle a rapidement fait le constat d'un "tournant néo-libéral" (Jobert, Thérét, 1994) des politiques nationales, a peiné à articuler ce tournant avec la valorisation des territoires comme échelles de réorganisation des politiques publiques.

A l'inverse, la littérature anglo-américaine, notamment les travaux d'inspiration néo-marxistes et régulationnistes, est beaucoup plus diserte sur le lien qui peut exister entre la territorialisation des politiques publiques et les transformations des politiques urbaines, d'une part, et la transformation des valeurs présidant à l'action des pouvoirs publics dans le monde occidental. Selon les auteurs emblématiques de ces courants, comme David Harvey (1989 a,b) ou Bob Jessop (1993, 1994, 1995), la généralisation des démarches de projet correspondrait à une transformation de l'action publique urbaine commandée par des mutations du système productif, elles-mêmes relayées par les politiques néo-libérales des Etats. La transformation des politiques urbaines depuis une vingtaine d'années doit être reliée à la rupture du compromis entre Etat, Capital et Travail qui prévalait au cours des Trente Glorieuses. Les politiques urbaines et régionales redistributives de cette période correspondaient à une phase historique où le Capital, relativement statique, requérait l'appui de l'Etat et de ses dispositifs

de redistribution pour constituer des espaces nationaux homogènes et stables permettant d'écouler des productions standardisées. Les politiques urbaines étaient des politiques de la demande reflétant le compromis keynesiano-fordiste de l'après-guerre. Elles permettaient de stabiliser la main d'œuvre et soutenir la demande. Par contraste, l'émergence des projets correspondrait à l'abandon des politiques de la demande et la conversion des administrations centrales et locales à une stratégie de l'offre<sup>ii</sup>. La pression exercée par les systèmes de redistribution sur les finances publiques et sur les entreprises, la plus grande mobilité du capital ont entraîné la rupture du compromis keynesiano-fordiste. Les conditions de la croissance sont davantage attendues de la capacité des entreprises à accroître leur compétitivité que de l'accès de classes toujours plus nombreuses de la population à la consommation. Dès lors, les Etats, mais également les territoires, doivent générer les conditions de la compétitivité des entreprises.

Toujours selon ces travaux, l'apparition de nouveaux systèmes d'organisation de la production mettrait les territoires locaux, et notamment les villes, en première ligne face aux nouvelles exigences de l'économie et expliquerait l'émergence de politiques urbaines pro-actives. Face à des marchés changeants et hyper-concurrentiels, des demandes de plus en plus différenciées, les systèmes productifs se réorganiseraient autour de réseaux de petites unités intégrées, spécialisées, organisées en réseaux et conférant aux firmes une meilleure réactivité. La proximité spatiale entre firmes, entre une entreprise et ses filiales et/ou ses sous-traitants est redécouverte comme moyen de réduire les coûts d'échange d'information et les coûts de transaction, de mutualiser les risques liés à certains investissements. La proximité avec des marchés de consommation de plus en plus segmentés et mouvants et avec les secteurs de la recherche permet aux firmes de réagir plus rapidement aux évolutions de la demande et des technologies (Veltz, 1994). Cependant, la nécessité d'être localisé dans un environnement offrant un niveau maximum de services et un accès aux flux d'informations, incitent les plus grandes entreprises à ne privilégier qu'un nombre restreint de grandes métropoles (Sassen, 1991), ce qui a pour effet de renforcer la pression de la compétition territoriale s'exerçant sur les villes. Ces dernières s'opposent dans une compétition féroce pour offrir aux entreprises un "*good business climate*", obtenir les implantations d'activités et attirer les classes sociales solvables alors que, parallèlement, la manne des transferts étatiques tend à se tarir (Pickvance, Préteceille, 1991).

Les projets sont la résultante de cette situation nouvelle. Les projets urbains, les démarches de planification stratégique voient les élites économiques et politiques locales s'associer pour combiner leurs ressources et produire des politiques de l'offre. Les projets

urbains et les grandes opérations de renouvellement urbain de prestige sont privilégiés pour créer une attractivité internationale au détriment des politiques en faveur des quartiers en difficulté (Fainstein, Fainstein, 1986). Dans un contexte de rareté des ressources, les démarches de projet instituent une gestion différenciée des espaces urbains (Merryfield, Swyngedouw, 1997 ; Fainstein, Gordon, Harloe, 1992) et un abandon de l'objectif de redistribution. Le projet urbain s'attache à différencier les espaces de la ville et à valoriser ceux qui sont préalablement dotés de valeurs par le marché. Dans une lecture néo-marxiste, on pourrait dire que, dans un contexte d'économie nationale relativement fermée, où les territoires ne sont pas en compétition entre eux, le plan régule la croissance économique et redistribue la production de la valeur urbaine sur tout le territoire de la ville, alors que, dans un contexte associant rareté des ressources, de compétition entre les territoires, le projet identifie des pôles potentiels de croissance et de valorisation foncière dans la ville et y développe des politiques de l'offre pour stimuler la croissance. Pour ce faire, le projet met en œuvre des outils de mobilisation permettant d'associer des acteurs et des ressources publics et privés et peut préfigurer la constitution de coalitions de croissance dans les villes européennes, à l'image de ce qui s'est développé dans les villes américaines (Logan, Molotch, 1987).

Toujours selon ces travaux, ces transformations du contenu des politiques urbaines doivent être reliées aux transformations idéologiques qui accompagnent les mutations des systèmes productifs et des rapports entre l'Etat et le marché. Le projet est un avatar d'une tendance commune à toutes les politiques néo-libérales et qui consiste à "territorialiser" les problèmes et leur traitement, à disjoindre les expériences des individus et des territoires. La démarche de projet est porteuse d'une éthique de la responsabilisation individuelle, d'un discours valorisant la possibilité offerte à tous les individus et tous les territoires de faire évoluer leur situation par une mobilisation de leurs ressources propres. Le sort d'un territoire n'est plus expliqué par une dissymétrie de ressources par rapport à d'autres territoires mais par un défaut de mobilisation au sein du territoire lui-même<sup>iii</sup>. De ce nouveau paradigme découlent des politiques basées davantage sur des logiques de mobilisation des ressources internes que sur des logiques d'allocation de ressources externes.

De manière plus diffuse, les recettes néo-libérales du projet urbain prennent aussi racine dans ce que Harvey (1989b) a appelé la "condition post-moderne". Les politiques urbaines modernistes et fonctionnalistes des années 1960 et 1970 étaient légitimées par des grands récits faisant de l'accès généralisé à des niveaux standardisés de confort matériel l'objectif principal de l'action publique. L'épuisement de ces grands récits a redonné de la



vigueur aux stratégies individuelles et collectives de distinction par la consommation différenciée des lieux. Harvey y voit l'origine de la désaffection pour les produits de l'urbanisme fonctionnaliste, du regain d'affection pour les quartiers anciens et de la renaissance de la "culture de café". Les démarches de projet urbain investissent cette demande sociale diffuse de distinction par la consommation différenciée des lieux que l'urbanisme fonctionnaliste visait à réprimer. Dans un contexte où les villes s'arrachent les faveurs des groupes sociaux dotés d'un capital économique et culturel, les projets urbains valorisent ces lieux prisés par ces groupes (centres anciens, patrimoine industriel réhabilité, etc.), au prix d'un abandon des objectifs traditionnels de la planification urbaine : la redistribution et le contrôle de la rente foncière (Genestier, 1993).

Au total, les projets urbains et projets de ville constitueraient le nouveau visage des politiques urbaines dans un contexte de redéfinition de la place des ambitions redistributives dans les politiques urbaines. Cette révision des objectifs assignés aux politiques urbaines serait d'autant mieux acceptée qu'elle est congruente avec une demande sociale diffuse, "post-moderne", de distinction par la consommation de produits urbains différenciés. C'est avec ce viatique problématique et théorique –qui notons-le au passage met d'avantage l'accent sur l'aspect "projet-objet" que l'aspect "projet-processus"- que la première enquête de terrain sur les projets urbains a été effectuée, à Marseille.

## 1.2 L'exemple marseillais

### - L'opération Euroméditerranée

Au milieu des années 1980, face à une crise économique et urbaine grave, conséquence du lent délabrement du système industrialo-portuaire qui a fait la fortune de Marseille au XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (Morel, 1999), un projet de requalification urbaine et de reconversion économique voit le jour à l'initiative, au départ, d'acteurs locaux. Par la suite, ce qui deviendra le projet Euroméditerranée est progressivement pris en charge par l'Etat, à la demande de ces mêmes acteurs locaux. Un établissement public est créé pour prendre en charge l'élaboration et la mise en œuvre du projet, l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (EPAEM). Un périmètre de 311 hectares est délimité allant de la Gare Saint-Charles à la Place de la Joliette en passant par la rue de la République (Pinson, 2002a, ch.4).

Le projet comprend plusieurs volets : il est d'abord conçu comme un projet national d'aménagement du territoire visant à faire de Marseille la "tête de pont" des ambitions

françaises en Méditerranée ; c'est ensuite un projet de développement économique visant à remettre Marseille au centre de son aire métropolitaine, notamment en reconcentrant dans la cité phocéenne des fonctions directionnelles qui ont tendance à migrer vers son pourtour provençal. Enfin, Euroméditerranée est un projet d'aménagement urbain visant à mettre la partie nord du centre de Marseille au niveau des standards des villes européennes en constituant une offre de logements et d'espaces publics et d'équipements culturels (Friche de la Belle de Mai, Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée) de qualité.

Depuis la création de l'EPAEM, le processus de projet a connu de nombreux attermoissements. Entre la création de l'EPAEM en 1995 et 1998, le projet peine à démarrer du fait, notamment, de la rivalité politique opposant le maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin (DL alors) et son premier adjoint RPR, Renaud Muselier, qui a hérité de la présidence de l'Etablissement Public. Le projet fait les frais de cette rivalité et, plus qu'une grande opération de mobilisation de la société locale, il se réduit à une opération d'urbanisme classique juxtaposant deux ZAC. La gestion purement technicienne du directeur de l'EPAEM fait disparaître le projet du débat politique local. La victoire de la gauche au niveau national en 1997 puis régionale en 1998 fait évoluer les choses. Un audit de l'EPAEM est lancé et, en 1998, un nouveau directeur est nommé qui parvient à rouvrir le projet sur la société locale, à intéresser les élus et les acteurs économiques. Une nouvelle dynamique s'enclenche alors qui débouche sur une remobilisation des différents élus, secteurs techniques et administratifs concernés et sur une accélération des travaux.

#### - Compétition inter-urbaine et revanchisme urbain

Dès son origine, le projet Euroméditerranée a clairement vocation à positionner favorablement Marseille dans la compétition inter-urbaine nationale et européenne. Les prémisses du projet remontent à la période qui suit le décès de Gaston Defferre, maire de Marseille de 1953 à 1986, durant laquelle, comme pour tourner la page d'une période pendant laquelle la ville était gouvernée selon une logique clientéliste introvertie où seule comptait le contrôle des votes des communautés qui composent la ville, les prétendants à la succession de l'ancien ministre font assaut de "visions stratégiques" et de grands projets. C'est le cas notamment, lors des élections municipales de 1989 qui voient les enjeux de développement économique et urbain occuper l'essentiel de la campagne. C'est Robert Vigouroux qui l'emporte avec ses "50 dossiers pour Marseille", au travers desquels il entend imposer une nouvelle figure de maire entrepreneur en opposition à celle du maire-médiateur, inaugurer une pratique de la gestion urbaine mettant au centre de ses préoccupations la création d'une image

de ville, fédératrice à l'intérieur de ses murs et valorisable à l'extérieur. Vigouroux fait du développement économique la priorité de son mandat et tend à abandonner la pratique déferriste d'une gestion déterminée par l'entretien des clientèles électorales. C'est dans ce contexte que des projets de quartier d'affaires dans la zone de la Joliette émergent à la fois au sein de la Chambre de commerce et de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise. Ces projets visent dès le départ à concurrencer les villes qui, sur le pourtour méditerranéen, sont les rivales de Marseille, Gênes et Barcelone notamment, et à mettre en place une offre urbaine (logements, services aux entreprises, équipements et espaces publics, transports) comparables à celles des villes du Nord de l'Europe. Ce projet est pris en considération par l'Etat qui accepte en 1990 le principe de la création d'une Opération d'Intérêt National et d'un Etablissement Public d'Aménagement.

Dès sa mise en place, l'EPAEM peaufine la stratégie de positionnement de l'opération. Les exemples de requalification réussie de "*waterfronts*" à travers le monde (Baltimore, Boston, Londres, Barcelone, Gênes, etc.) sont convoqués. Cette focalisation sur la nécessité de mettre à niveau l'offre urbaine est frappante dans le discours des aménageurs de l'EPAEM. Ayant souvent fait leurs armes en dehors de Marseille, ils produisent un discours teinté d'ethnocentrisme sur l'absence de culture urbaine à Marseille ou encore sur la manière "déplorable" qu'ont les Marseillais de pratiquer la ville. Ce qui frappe notamment les aménageurs, c'est que Marseille, contrairement à la plupart des métropoles françaises, n'a pas encore "reconquis" son centre et n'en a pas fait le lieu naturel d'épanouissement des activités directionnelles ou des fonctions culturelles prestigieuses. Pourtant, le potentiel est là : la présence de la mer, des friches industrielles, la proximité du vieux port, etc. Cette incapacité des élites locales à valoriser ce potentiel a pour résultat les modes d'occupations de l'espace qui dominent effectivement dans le périmètre de l'opération : les grands et beaux immeubles haussmaniens de la rue de la République sont toujours occupés par une population à bas revenu et souvent d'origine immigrée, les petites activités de négoce portuaire sans envergure, les snacks dominent la structure économique du quartier, le port lui-même occupe un espace trop vaste sans rapport avec la réalité de son activité (telle que se l'imaginent les aménageurs). Bref, les usages qui dominent dans le périmètre vont à l'encontre d'une vision "*white and clean*" (Tarrius, 1991, 7) de la ville post-industrielle, vouée aux fonctions post-industrielles et aux activités culturelles innovantes et occupée par une population en mesure de "bien pratiquer" la ville.

Au-delà des conflits de compétence qui peuvent les opposer aux aménageurs de l'EPAEM, les élus marseillais partagent cette même vision de Marseille au futur. Si les

premiers se conforment aux images dominantes et ethnocentriques de la ville vivable circulant dans la profession des architectes et urbanistes, les seconds s'y sont convertis par revanchisme social et ethnique (Smith, 1996). En effet, bon nombre d'élus marseillais, de droite comme de gauche, considèrent comme une anomalie le fait que le centre de Marseille soit en grande partie occupée par une population d'origine immigrée, notamment maghrébine. L'histoire des tentatives successives de "reconquête" et d'embourgeoisement du centre dès la fin du XIXe siècle nourrit ce sentiment que Marseille souffre d'une anomalie qui tend à l'exclure du marché des Eurocités. Ici, très nettement, le projet urbain charrie une idéologie urbanistique selon laquelle une bonne politique urbaine devrait confronter la ville à son environnement, à la compétition inter-urbaine, sélectionner les lieux les plus valorisables de la ville, les aménager afin d'en faire des outils d'attraction des investissements et des élites mobiles.

On retrouve dans Euroméditerranée toute l'ambiguïté de l'idéologie du projet urbain qui en fait sa force mobilisatrice. Les urbanistes de l'EPAEM sont en totale conformité avec les postulats anti-fonctionnalistes et culturalistes associés à la notion de "projet urbain". Leur objectif est notamment de continuer les traces héritées de la ville plutôt que de les nier, de valoriser le patrimoine architectural et industriel plutôt que de l'éradiquer, de mixer les fonctions plutôt que de les séparer, de valoriser la présence d'atouts naturels (comme la présence de la mer) plutôt que de l'obérer, de faire primer la qualité des espaces publics sur l'efficacité des infrastructures routières, etc. Le projet Euroméditerranée procède donc à la reconversion des friches industrielles, à la résorption de la coupure entre la ville et la mer que constituent les infrastructures portuaires et autoroutières, à la création d'espaces publics de qualité. De même, le programme d'Euroméditerranée associe l'accueil d'activités économiques et le développement d'une offre culturelle.

Mais parallèlement, la réalisation cette ville post-fonctionnaliste, vivable, embellie ne peut se faire qu'en attirant les populations qui seront à même de jouir de cette offre urbaine. Et c'est en activant des processus de valorisation foncière et immobilière que l'EPAEM compte attirer ces populations. Ici, très explicitement, la mise de fonds publics a vocation à attirer des investissements privés et à activer des mécanismes de valorisation. De ces mécanismes de valorisation on attend un renouvellement, sinon une substitution, de populations et d'usages et la création d'un morceau de ville conformes aux canons de la ville compétitive. Les processus de valorisation foncière et immobilière sont vus comme des instruments de transformation positive de la ville même si cela se fait au prix de l'éviction de certaines populations.

La force de l'idéologie du projet urbain tient à ce qu'elle réconcilie culture et marché. La richesse culturelle de la ville héritée est révélée par les mécanismes de marché. On est au

cœur de la mécanique post-moderne décrite par D. Harvey : la culture est marchandisée et le marché est culturalisé.

- Le projet et l'idéologie animiste

Dans le cas marseillais, le projet urbain tend à charrier une idéologie de la ville et des politiques urbaines que l'on nommera "animiste", en référence à Gaston Bachelard. Ce dernier, dans *La formation de l'esprit scientifique* (1996), désigne par pensée animiste la tendance à expliquer les phénomènes en se référant à la puissance mystérieuse de la Vie, du flux vital, sans aller chercher, au-delà, d'autres liens causaux. Il y voit un des obstacles à la construction d'une réflexion scientifique.

Les visions animistes, biologistes ont toujours opéré une forte séduction sur les penseurs de la ville, y compris d'ailleurs chez les plus légitimes d'entre eux, comme les sociologues urbains de l'Ecole de Chicago. Ces visions ont en commun de donner à voir la ville comme une unité biologique soumise à des mécanismes naturalisés de régénération et de dégénérescence. A l'image des cellules, les quartiers urbains seraient soumis à des cycles de valorisation et de dévalorisation. Cette vision animiste est bien souvent le prodrome d'une tendance à l'ébahissement devant la capacité extraordinaire de la ville à se renouveler spontanément et ce, en défiant la capacité de prévision et de contrôle des édiles et des aménageurs.

On retrouve très nettement cette vision animiste chez certains des responsables de l'EPAEM. Les incessants mécanismes de régénération-dégénérescence, de valorisation-dévalorisation qui sont au fondement de l'histoire de toutes les villes sont convoqués pour justifier les phénomènes de substitution de populations.

*"La ville, c'est des riches, des pauvres, des beaux, des laids, des blancs, des noirs... Sur le périmètre d'Euromed, il y a beaucoup de pauvres, donc, nous, notre mission c'est d'y mettre des riches"<sup>iv</sup>.*

Notamment, en laissant libre cours aux mécanismes de valorisation foncière et immobilière, car, dans cette conception animiste, il convient aussi, pour laisser vivre et respirer le corps complexe que constitue la ville, de laisser circuler son "sang", autrement dit les capitaux qui s'investissent ici ou là et qui constituent le flux vital qui permet le cycle dégénérescence-régénération de suivre son cours. La métaphore biologique est donc mobilisée afin de légitimer une stratégie urbaine consistant à laisser libre cours aux logiques de marché et à greffer l'action publique sur ces logiques mais tout en laissant au marché le soin de définir

les rythmes et les lieux prioritaires des transformations urbaines. Cette stratégie apparaît clairement dans la manière dont est utilisé le plan d'urbanisme dans le cas de l'opération Euroméditerranée. Un plan d'aménagement public sanctionné par des dispositions réglementaires figées et non négociables risquerait de ne pas permettre la bonne circulation du "sang" dans le corps urbain et d'entraver le processus spontané de régénération. Les responsables de l'EPAEM ont donc privilégié un document beaucoup plus souple leur permettant selon eux de tirer au maximum partie des mécanismes de valorisation foncière et immobilière. Ce schéma de référence ne fixe que des orientations relativement vagues, ayant vocation à être précisées au fur et à mesure que des mécanismes de valorisation leur donnent corps. Le projet émerge ainsi au fur et à mesure des interactions entre aménageurs et porteurs d'intérêts économiques, au fil des itérations entre définition des orientations d'ensembles et mise à l'épreuve de ces orientations avec les "univers concrets" (Duran, 1999) des mécanismes de valorisation foncière et immobilière sur le terrain.

On a donc dans l'exemple marseillais une validation des hypothèses formulées dans les travaux anglo-américains. Les politiques urbaines seraient surdéterminées par des enjeux de compétition territoriale et de constitution d'une "offre urbaine" correspondant à des standards dont la définition échappent largement aux acteurs locaux. La constitution de cette offre urbaine permet certes une valorisation des ressources offertes par la ville héritée (quartiers anciens, patrimoine architectural et industriel, etc.), conforme à des attentes généralement attribuées à la gauche, mais elle tend également à générer des effets d'éviction sociale au nom de l'efficacité économique, ce qui ne serait pas pour déplaire à une droite libérale. La constitution de ces offres urbaines fait aussi la part belle aux régulations marchandes et tend à redimensionner drastiquement l'intervention publique dans la ville. Au total, l'ambiguïté idéologique du projet cacherait mal un déplacement à droite des valeurs qui président aux politiques urbaines.

## **2. Les projets urbains ou le nouveau visage du volontarisme politique urbain**

Un détour par l'Italie et par certaines expériences de projets urbains de villes italiennes permet de nuancer cette lecture. Ce détour permet de se rendre compte que les transformations des modalités de construction des politiques urbaines, dont les projets seraient la résultante emblématique, ne sont pas uniquement le fruit d'une soumission au dogme néo-libéral. Le

recours aux démarches de projet est aussi un moyen de répondre à des problèmes d'organisation de l'action collective urbaine, de coordination des interventions d'une pluralité d'acteurs. La thèse que nous voudrions développer dans cette seconde partie est que le recours à l'instrument du projet correspond sans doute autant à l'invention de nouveaux dispositifs de gouvernance des processus d'action publique urbaine qu'à la soumission aux impératifs de l'idéologie néo-libérale. Pour illustrer ce point, nous nous pencherons sur le cas du plan stratégique de Turin.

## 2.1 L'exemple turinois

### - Une situation locale spécifique

Pour comprendre l'émergence du plan stratégique à Turin, il faut d'abord rappeler certains éléments du contexte économique, politique et social très spécifique de la capitale piémontaise. Turin est avant tout la ville de FIAT. La présence tutélaire du plus grand groupe industriel italien a toujours fait du gouvernement de la ville un processus échappant largement aux institutions municipales (Bagnasco, 1986). Le développement de la ville a été rythmé par les décisions d'expansion de la firme automobile. Ses grands moments de crise politique sont des moments d'affrontement entre le management FIAT et les syndicats. Or, non seulement le gouvernement municipal est le plus souvent exclu de cet affrontement mais, de plus, il ne parvient pas à créer un espace public local sur lequel les deux blocs pourraient se confronter et qui permettrait à une médiation politique de s'imposer. Le résultat est une société locale excessivement fragmentée, polarisée autour d'un conflit structurant et dotée d'une très faible capacité d'action collective.

Une bonne illustration de ce blocage est fournie par le secteur de la planification urbaine. En 1976, la municipalité dominée par les communistes se lance dans la révision du plan d'urbanisme municipal avec la ferme intention de mater les intérêts de la spéculation immobilière et de développer les équipements collectifs. Mais en dix ans, les "juntas rouges" ne parviendront pas à faire adopter leur plan se heurtant aux représentants des intérêts économiques et immobiliers au sein du conseil municipal. A partir de 1985, les juntas rouges sont, remplacées par des juntas penta-partites dominées par les socialistes. Surfant sur la désillusion créée à gauche par l'échec de la stratégie d'affrontement frontale retenue par les communistes et s'inspirant du pragmatisme qui caractérise l'action de Bettino Craxi, leur chef au niveau national, les socialistes élaborent un plan peu contraignant, livrant notamment les

nombreuses friches industrielles aux intérêts spéculatifs. La politique des juntes penta-partites ne sera pas pour rien dans le développement de scandales de corruption qui marque la vie politique locale à la fin des années 1990 et qui décime une bonne partie de la classe politique locale.

Au total, les deux approches de la politique municipale expérimentées au cours des années 1970 et 1980 n'ont en rien résolu le problème du positionnement du gouvernement municipal et permis de réinstaurer une capacité de direction politique. A partir du début des années 1990, la situation semble se débloquer. L'emprise de FIAT sur la ville se relâche car la firme a des intérêts ailleurs désormais. Surtout, la classe politique connaît un complet renouvellement lors des élections municipales de 1993. Celles-ci voient une liste de centre-gauche l'emporter, composée de nombreux représentants de la société civile et emmenée par Valentino Castellani, un universitaire sans grand passé politique. La stratégie de la nouvelle junta va consister à inventer un nouveau positionnement du gouvernement municipal qui ne relève ni de la stratégie de la confrontation avec le grand intérêt économique, ni du pur laisser-faire. Cette stratégie consiste essentiellement à créer un espace de dialogue sur le futur de la ville qui puisse, à terme, créer des liens entre les groupes et intérêts qui composent la ville. Il s'agit, pour le gouvernement municipal de réduire le coût de la coopération et d'introduire de la confiance dans les rapports entre ces groupes. Le projet stratégique de la ville, *Torino Internazionale*, est une des pièces maîtresses de cette stratégie.

#### - *Torino Internazionale*

En mai 1998, est lancée l'élaboration de *Torino Internazionale*, un projet stratégique pour l'internationalisation de Turin. Le processus se conclut courant 2000 par la signature du plan par un nombre important d'institutions publiques, d'instances de représentation d'intérêts, d'institutions consulaires, religieuses et culturelles et de syndicats (Pinson, 2002b). Le projet est composé de 84 actions visant à faire de Turin une ville européenne mieux intégrée dans les réseaux d'échanges de biens et de connaissances, capables d'attirer des investissements étrangers mais aussi d'être identifiée comme un pôle d'innovation en matière culturelle et d'action sociale. Les actions proposées sont réparties en 6 lignes stratégiques visant à connecter Turin aux systèmes de transports européens, à créer des institutions métropolitaines, à développer l'enseignement et la recherche, à promouvoir le développement économique, à développer les activités culturelles, sportives et l'attrait touristique de la ville et enfin à améliorer le cadre de vie. Ces actions ont été définies au terme d'un processus comprenant deux phases. Une phase diagnostic au cours de laquelle des centres de recherches turinois ont



été mobilisés. La deuxième phase a vu la mise en place d'ateliers ouverts à l'ensemble des acteurs de la société locale et présidés par des représentants de la société civile et qui ont accouché des 84 actions stratégiques. Une fois le plan signé, une association *ad hoc* a été créée afin de suivre la mise en œuvre des actions, de réactiver les ateliers pour vérifier la validité des stratégies en fonction de l'évolution du contexte local, national et européen et notamment de la disponibilité des ressources. Cependant, ce n'est pas la nature des actions programmées qui rend le projet turinois intéressant. Elles sont somme toute assez banales et ont surtout l'intérêt de montrer une nouvelle fois le poids de l'injonction au positionnement international dans le gouvernement des villes. En réalité, *Torino Internazionale* vaut surtout par les fonctions latentes que ses promoteurs lui attribuent et les effets latéraux qu'ils attendent de son processus d'élaboration. Ici, le travail de planification est vu comme une activité sociale continue permettant une mobilisation durable des composantes de la société locale. Le projet vaut davantage par le *processus* qu'il met en branle que par les *objets* sur lesquels il débouche.

Les promoteurs du projet stratégique assument très explicitement le fait que le processus d'élaboration du projet et les effets latéraux de ce processus sont plus importants que le contenu du projet lui-même. Il s'agit très clairement de rompre avec un passé d'affrontements frontaux et de créer les conditions d'une inter-connaissance et d'une inter-reconnaissance entre les groupes sociaux constituant la société locale. Il s'agit aussi de permettre à la société turinoise de "faire système", autrement dit de générer une capacité locale à réagir de manière collective à des *stimuli* externes et internes, à mettre en place les conditions d'une capacité d'action collective. C'est dans cette optique que le thème de l'internationalisation a été choisi. En effet, seule une confrontation avec l'environnement extérieur de la ville est considérée comme susceptible d'amener les acteurs locaux à prendre conscience des enjeux les concernant tous et des intérêts les réunissant.

L'objectif du projet est donc bien de recréer un espace politique urbain au sein duquel le gouvernement municipal puisse être en mesure d'opérer certaines médiations. Pour autant, il ne s'agit pas pour la junte d'instaurer un monopole des médiations au profit du gouvernement municipal. Dans la vision des édiles turinois, la ville a trop souffert d'un système social centré autour d'un acteur dominant outrageusement le reste de la société locale, FIAT. L'objet n'est donc surtout pas de reconstituer cette organisation au profit de l'institution municipale. Les édiles répètent d'ailleurs à l'envi que *Torino Internazionale* est le projet de la ville et non celui de la municipalité. Dans l'esprit des édiles turinois, pour que la ville puisse agir comme un acteur collectif, il faut instaurer un système d'acteurs urbains acentrique au

sein duquel le gouvernement municipal aurait essentiellement comme fonction de réduire le coût de la coopération, de diffuser un intérêt pour le général plutôt que d'imposer un intérêt général substantiel. La capacité d'action collective que les élus veulent développer est une capacité d'action systémique, liée à la capacité d'une pluralité d'acteurs et d'institutions à se reconnaître réciproquement et à stabiliser des rapports d'interpellation réciproque et de coopération. Le processus ouvert et interactif de l'élaboration du projet, le caractère peu contraignant du document final ont bien vocation à favoriser les rapprochements, à démultiplier les interactions horizontales entre acteurs, à générer de la confiance et à créer une identité commune.

Si, dans le type de *projet-processus* (opposé au *projet-objet* marseillais) tel qu'on peut l'observer à Turin, on peut identifier les traces d'une idéologie spécifique, force est de constater qu'elle va au-delà de l'idéologie animiste et néo-libérale qu'on a pu observer, avec l'aide des travaux anglo-américains, à Marseille. Ici, on voit que se dessine une nouvelle théorie sur le positionnement des institutions politiques dans des métropoles marquées par la fragmentation des intérêts et la dispersion des ressources. Il s'agit maintenant d'explorer plus avant cette théorie politique contenue dans le projet turinois pour examiner dans quelles mesures elle permet de jeter un regard nouveau sur les projets.

## 2.2 Une lecture alternative des dispositifs et dynamiques de projet

L'exemple turinois permet de se rendre compte que les démarches de projet sont aussi une réponse au constat, sinon d'une certaine ingouvernabilité des villes, au moins des difficultés à organiser l'action collective urbaine et à coordonner les actions d'opérateurs de diverses natures dans le cadre des politiques urbaines. Le recours au projet correspond à la certitude qu'a acquise une part croissante des acteurs de ces politiques que l'on ne fait plus travailler ensemble les opérateurs de la ville comme vingt ou trente ans auparavant. Dans ce contexte, le pouvoir politique, s'il veut imprimer des changements au tissu urbain et au corps social, doit redéfinir son rôle et inventer de nouveaux dispositifs de gouvernance.

### - Créer des situations d'échange

Il y a dans la démarche de projet, telle du moins qu'elle est pratiquée à Turin, un incrémentalisme assumé. Dans un contexte de fortes incertitudes quant au contenu des politiques urbaines à mettre en œuvre, tout se passe comme si le processus de projet était plus important que le contenu du projet lui-même. Comme si l'activation d'un processus d'échange

de connaissances, d'articulation de ressources, de construction d'enjeux communs, ayant pour effets latéraux la formation d'une identité et d'intérêts communs était plus importante que la nature ou la substance des objectifs poursuivis. Comme l'indique L. Bobbio (1996), ce qui importe dans la démarche de projet, c'est d'activer et d'entretenir un processus d'action ouvert, de créer des situations d'échanges dont on attend qu'elles produisent des effets latéraux en termes d'articulation de ressources et de coalition d'acteurs. Dans cette optique, le caractère indéterminé des *outputs* du projet garanti par l'effacement relatif du contrôle politique, d'un tiers coercitif imposant des objectifs substantiels apparaît même comme un atout pour assurer une mobilisation autour du projet.

Pour reprendre l'opposition de Wildavsky (1980), la démarche de projet tend à dévaloriser les logiques cogitatives, qui étaient au cœur de la planification urbaine classique et qui donnaient à l'expertise des planificateurs publics et à l'imposition de cette expertise par les acteurs politiques un rôle central, au profit des logiques interactives. Ces logiques interactives du projet permettent de construire graduellement des objectifs qui n'apparaissent pas comme surdéterminés par la volonté ou les intérêts d'un acteur (Kooiman, 2003), elles laissent dès lors la place à des logiques de réappropriation des objectifs par chacun des acteurs, à des logiques d'apprentissage et de construction d'une raison intersubjective. Toutes choses qui semblent propices, aux yeux de ses promoteurs à la consolidation des systèmes d'acteurs et à la mise en cohérence des interventions des différents acteurs. En effet, ici, cette mise en cohérence est davantage attendue de la stabilisation d'habitudes de coopération, de points de vue convergents, d'un alignement cognitif et de l'instauration d'une confiance entre acteurs, que d'un contrôle politique externe.

Dès lors, selon les édiles turinois, la plus-value du pouvoir politique ne se situerait plus du côté de la cogitation, autrement dit de sa capacité à penser la société et à tirer de cette cogitation des programmes de transformation du corps social, imposés à ce corps social par voie réglementaire. Dans des sociétés contemporaines que les travaux sur la gouvernance décrivent comme hétérogènes, proches de l'ingouvernabilité (Le Galès, 1995 ; Mayntz, 1999), cette posture surplombante des institutions politiques n'est plus tenable et, surtout, ne peut suffire, à activer les processus de changements souhaités. Cette plus-value du gouvernement, et la particularité de la gauche, se situerait davantage du côté de la volonté et de la capacité à créer des situations d'interactions, d'échanges dont on attend qu'elles suscitent chez les acteurs mobilisés un intérêt pour le général, qu'elles secrètent des normes de comportement, des identités et des intérêts communs, autant de facteurs favorables à une action collective.

- Faire coopérer les modes de régulation

La volonté d'opérer un léger décentrage de l'intervention publique qui transparaît dans l'utilisation qui est faite à Turin de l'instrument du projet, se caractérise aussi par une volonté de diversifier les modes de régulation qui participe à la construction et à la gestion de l'espace urbain, d'instaurer de nouvelles combinaisons de modes de régulation dans la gouvernance des villes. Selon Lange et Regini (1989), la régulation doit être entendue comme l'ensemble des modes de coordination des activités sociales, d'allocation des ressources et de structuration et de résolution des conflits qui caractérise un espace socio-politique donné. Classiquement, trois formes idéal-typiques de régulation sont identifiées :

- la *régulation étatique ou organisationnelle*, généralement assimilée à une forme de régulation basée sur l'imposition hiérarchique par une autorité politique à qui est conférée une légitimité à agir pour contrôler et orienter les activités sociales,
- la *régulation par le marché* qui implique une coordination des activités sociales à travers l'intérêt économique et la concurrence par les prix,
- la *régulation "sociale"* par la coopération, la confiance, les liens moraux et identitaires, les normes de réciprocité unissant les acteurs d'une communauté, d'un territoire, etc.

Dans la culture classique de la gauche italienne, et à plus forte raison dans la culture des urbanistes et planificateurs réformistes, la régulation étatique est le vecteur par essence de la transformation de l'urbain et du social. Les régulations marchandes et sociales, à l'inverse, reproduisent les mécanismes de domination que le politique a vocation à révéler et contrarier. Par ailleurs, dans la vision cogitative propre à la gauche, seuls les modes de coordination associés à la régulation étatique (planification, centralisation, imposition réglementaire) garantissent la mise en cohérence des interventions des acteurs sociaux. A travers le projet, le centre-gauche turinois opère un très net *aggiornamento* sur ce point. Les régulations étatiques, si elles opèrent de manière hégémonique, risquent de détruire les capacités du corps social à s'auto-organiser, à stabiliser des rapports de coopération. Autrement dit, l'hégémonie des régulations politiques consumerait du capital social (Bagnasco, 1999), empêcherait le développement, dans le tissu social, d'une capacité de mobilisation, de propensions à la coopération, bref empêcherait le territoire de se constituer en système.

Cette recherche d'une diversification des modes de régulation participant à la fabrication et à la gestion de l'espace urbain se fait notamment à travers la valorisation des régulations de marché. Ces dernières ne sont pas uniquement vues comme des puissances de dislocation du tissu social mais comme de potentiels vecteurs de renforcement du tissu

connectif du territoire. C'est ainsi que dans le cadre du plan stratégique, un aspect important du processus a consisté à mettre au jour les liens de coopération existant entre les firmes dans certains secteurs productifs. L'objectif étant de donner avoir un système économique local tirant ses performances non pas uniquement des qualités individuelles des firmes mais aussi des liens sociaux existant entre les producteurs, des externalités positives fournies par un environnement territorial riche en dispositions à la coopération. Les démarches de projet participent également d'une valorisation des modes de régulation de type social, autrement dit des modes d'organisation et de coordination des activités sociales qui ne sont basées ni sur l'échange intéressé (marché), ni sur le commandement hiérarchique (Etat) mais sur des relations d'obligation réciproque et sur une loyauté des individus et des groupes aux normes et institutions du ou des ordre(s) communautaire(s) dans lesquelles ils s'inscrivent. En enclenchant des processus interactifs et itératifs d'élaboration d'un projet, les promoteurs de *Torino Internazionale* espèrent que les interactions qui jalonnent ces processus permettront que se mettent en place des mécanismes d'identification aux réseaux d'action urbains et que se développent des rapports entre acteurs basés sur la confiance et la réciprocité. On attend du développement de ce type de rapports qu'ils permettent une meilleure souscription des acteurs aux normes et règles cristallisées au cours des interactions, qu'ils amènent les acteurs à obéir autant à une logique de l'identification qu'à une logique de l'utilité (Pizzorno, 1994).

Le centre-gauche turinois entend faire agir les acteurs et les groupes qui composent la société locale de manière coordonnée. Mais cette coordination n'est pas uniquement attendue d'une mise en ordre autoritaire des acteurs autour d'objectifs circonscrits par l'autorité publique. Elle est aussi attendue de la valorisation de modes de régulation qui ne font pas intervenir un tiers coercitif, les régulations marchandes et sociales, mais qui peuvent néanmoins générer un ordre et une capacité d'action collective.

- Prendre acte et diffuser les accords obtenus

On pourrait alors se demander où se situe la plus-value des institutions politiques dans cette conception de l'action publique urbaine dans laquelle les régulations extra-politiques sont valorisées comme mécanismes de coordination ? Cette plus-value se situe du côté de la valorisation et de la diffusion des accords obtenus entre les acteurs participant au processus de projet au fil de leurs interactions (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Les consensus qui se construisent au fil de ces interactions, les normes de comportement et les identités communes qui sont secrétées dans les processus sont valorisées et diffusées au travers du discours politique.

Les acteurs politiques ont vocation à pallier la myopie des dynamiques interactionnistes et échangistes des dispositifs de projet. Le risque afférent à toute situation d'échange peu institutionnalisée, c'est que la relation qui s'établit temporairement entre deux parties s'épuise une fois satisfaits les besoins qui ont motivé l'entrée des deux parties dans l'interaction et qu'elle ne laisse aucune trace. Le faible encadrement institutionnel de rapports d'interaction peut alors déboucher sur la déperdition des ressources qu'auront pu produire ces interactions en termes de capacité organisationnelle, de rapport de confiance et de réciprocité, de culture commune. Le fait que des acteurs et institutions publiques inscrivent ces interactions dans une temporalité plus longue et dans un cadre organisationnel durable permet au contraire la préservation de ce type de ressources. L'action des acteurs et organisations publics permet l'accumulation au fil du temps et la préservation de ressources –ce que March et Olsen appellent des "capacités" (1995, 91)- dont la production n'est pas l'objectif premier des acteurs impliqués dans l'interaction. Elle permet la préservation et la valorisation de ce que secrètent les interactions sociales de projet : des normes de contenus et de comportement, des routines de coopération, des systèmes de significations communes, une identité partagée. L'action des acteurs et des institutions consistant à produire un discours sur le projet, et notamment à rappeler aux acteurs les accords et choix progressivement construits permet aussi de stabiliser des "horizons d'attente", des visions globales, des perspectives lointaines et de "résister au 'rétrécissement' des espaces d'expérience", autrement dit de conjurer le risque que le projet et les opérateurs ne se noient dans des considérations procédurières et techniques ou strictement opportunistes (Haumont, 1993, 106).

Ainsi, pour le centre-gauche turinois, la plus-value des institutions politiques se situe là, dans la capitalisation des ressources générées par les interactions auxquelles le processus de projet donne lieu.

### Epilogue : retour à Marseille

Le parcours de recherche ici retracé s'est terminé en 2001 là où il avait commencé, à Marseille, afin de réaliser un complément d'enquête permettant d'actualiser les données recueillies trois ans auparavant. Effectué après le "détour italien", ce court séjour fut l'occasion de poser un regard renouvelé sur le projet marseillais. Ce second regard n'a pas fondamentalement mis à bas ce que les théories anglo-américaines régulationnistes et néo-marxistes avaient permis de mettre au jour : la compétition territoriale motivait toujours les promoteurs du projet ; les risques d'éviction sociale que comportait le projet étaient toujours

justifiés par les retombées positives du projet dont, à terme, les populations marginalisées par le projet pourraient, par "effet de ruissellement", bénéficier ; le revanchisme urbain et l'esprit de "reconquête" frappait toujours chez les édiles locaux. Mais d'autres éléments apparaissaient. Euroméditerranée ne valait pas uniquement comme *projet-objet*, outil de marketing urbain visant à valoriser un morceau de ville aux yeux des investisseurs et des élites sociales mobiles. Sa dimension de *projet-processus* apparaissait plus nettement. A travers des formes d'action interactionnistes, itératives et incrémentales, les porteurs du projet essayaient comme à Turin de résoudre des problèmes d'action collective, prenant acte du fait que l'on ne fait plus travailler ensemble des acteurs urbains au XXI<sup>e</sup> siècle comme on le faisait au temps des Trente Glorieuses. Les responsables d'Euroméditerranée essayaient, à travers la démarche de projet, de susciter un intérêt pour le général, d'articuler des ressources, d'articuler les modes de régulation, de constituer des systèmes d'acteurs pérennes, de faire converger des interventions éparses par la sédimentation de normes d'actions communes, d'une identité et d'une culture de projet. La valorisation des régulations marchandes dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet correspondait aussi, en partie, à une volonté de mieux articuler régulations marchandes et publiques afin, d'une part, de faire en sorte que les investissements publics se greffent sur de dynamiques de valorisation immobilière et que ces investissements publics aient un vrai effet de levier sur les investissements privés et, d'autre part, de mieux intégrer les opérateurs de marché dans une réflexion collective sur le futur de la ville.

Au total, on n'était plus aussi proche d'une situation où régneraient le laisser-faire et une vision animiste selon laquelle les stratégies des acteurs urbains allaient nécessairement s'ajuster et parvenir à l'optimum urbain. On pouvait dès lors difficilement conclure à une convergence univoque des acteurs de la ville –et notamment des aménageurs et urbanistes de l'EPAEM plutôt marqués à gauche- vers une vision néo-libérale de l'action publique urbaine. A l'image de la situation turinoise, le terrain marseillais reflétait plutôt un déplacement des clivages marqué par une transformation des positions de la gauche quant aux conditions dans lesquelles on peut impulser des changements dans la ville en particulier, et dans la société en général. Les gauches urbaines européennes –au moins celles rencontrées dans les villes de notre échantillon- n'ont pas abandonné leur ambition de transformation sociale mais cette ambition s'incarne désormais moins dans une conception substantialiste d'un *intérêt général* cogité que dans une volonté de créer des situations d'échanges, d'intersubjectivité et de réflexivité dont on attend qu'elles génèrent chez les acteurs un *intérêt pour le général*.

Cette position n'est pas exempte d'ambiguïtés. Elle postule, dès le départ, la possibilité du consensus, la possibilité de dépasser les intérêts sans recourir à l'imposition et à la sanction. Elle fait mine de croire qu'il est possible, par des techniques délibératives de conjurer le *fatum* conflictuel inhérent à toute interaction politique (Sintomer, 1999). Elle contribue aussi à la marginalisation des enceintes délibératives, lieux classiques de ritualisation du conflit, ce conflit que les édiles urbains essaient à toute force d'éviter. Au total, les gauches urbaines que nous avons croisées dans cette enquête cèdent moins à l'idéologie néolibérale qu'à une idéologie de la régulation consensuelle (Pichierri, 2002).

## Bibliographie:

- Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- Bachelard G., *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1996.
- Bagnasco A., 1986, *Torino : un profilo sociologico*, Torino, G. Einaudi.
- Bagnasco A., 1999, "Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata", *Stato e Mercato*, 57, pp. 351-372.
- Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli.
- Boutinet J.-P., 1993, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.
- Bryson J., Einsweiler R. (eds), 1988, *Strategic Planning : Threats and Opportunities for Planners*, Washington D. C., American Planning Association.
- Deakin N., Edwards J., 1993, *The Enterprise Culture and the Inner City*, Londres, Routledge.
- Dégot V., 1988, "Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement", *Revue française de gestion*, mars-avril-mai, pp. 74-84.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Fainstein S., Fainstein N. (eds.), 1986, *Restructuring the City. The Political Economy of Urban Redevelopment*, New York, Longman.
- Fainstein S., Gordon I., Harloe M., 1992, *Divided Cities*, London, Blackwell.
- Genestier P., 1993, "Que vaut la notion de projet urbain ?", *L'Architecture d'aujourd'hui*, n°288, pp. 40-46.
- Genestier P., 1999, "Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique", *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, p. 142-153.
- Harvey D., 1989a, "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71B-1, pp. 3-17.
- Harvey D., 1989b, *The Conditions of Post-Modernity*, Oxford, Blackwell.
- Haumont B., 1993, "Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain", *Les cahiers de la recherche architecturale*, 32-33, pp. 103-110.
- Innes J., 1996, "Planning through Consensus Building. A new View of the Comprehensive Planning Ideal", *American Planning Association Journal*, 62-4, pp. 460-472.



- Jessop B., 1993, "Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary remarks on Post-Fordist political economy", *Studies in political economy*, 40, pp. 7-39.
- Jessop B., 1994, "Post-Fordism and the State", in Amin A. (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Blackwell, pp. 251-279.
- Jessop B., 1995, "The Regulation approach, governance and Post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?", *Economy and Society*, 24-3, pp. 307-333.
- Jobert B., Théret B. (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, London, Sage.
- Lange P., Regini M. (eds), 1989, *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, 42, pp. 37-66.
- Le Galès P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, 45-1, pp. 57-95.
- Logan J.R., Molotch H.L., 1987, *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.
- March J.G., Olsen J.P., 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Mayntz R., 1999, "La teoria della governance : sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza politica*, 29-1, pp. 3-21.
- Merryfield A., Swyngedouw E. (eds), 1997, *The Urbanization of Injustice*, New York, New York University Press.
- Morel B., 1999, *Marseille. Naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan.
- Pichierri A., 2002, "La régulation des systèmes productifs locaux : thèmes et tendances", communication au colloque *Identités et démocratie*, Rennes, septembre.
- Pickvance C., Préteceille E. (eds), 1991, *State Restructuring and Local Power*, Londres, Pinter.
- Pinson G., 2002a, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I.
- Pinson G., 2002b, "Political government and governance : strategic planning and reshaping of political capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26-3, pp. 477-493.
- Pizzorno A., (1994), "Limiti alla razionalità della scelta democratica", in Pizzorno A., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, pp. 145-184.
- Sassen S., 1991, *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Sintomer Y., 1999, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La découverte.
- Smith N., 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge.
- Tarrius A., *Les fourmis de l'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelle ville internationale*, Rapport INRETS, n°140, 1991.
- Tomas F., 1995, "Projets urbains et projets de ville", *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69, pp. 135-143.
- Veltz P., 1994, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.
- Wildavsky A., 1980, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, London, McMillan.

---

<sup>i</sup> En France, les promoteurs de la démarche des projets de villes se sont souvent inspirés des expériences de planification stratégique menées par les villes nord-américaines confrontées, au début des années 1980, à la raréfaction des crédits fédéraux, elles-mêmes inspirées par le modèle de planification développé par la *Harvard Business School*. Ce modèle a pour particularité de concevoir ville comme un acteur obligé, dans un environnement devenu instable, de constamment négocier ses objectifs avec les données de cet environnement (Bryson, Einsweiler, 1988 ; pour un commentaire, cf. Demesteere, Padioleau, 1990).

<sup>ii</sup> Bob Jessop (1993) parle, lui, du passage d'un "*Keynesian Welfare State*" à un "*Schumpeterian Workfare State*".

<sup>iii</sup> Deakin et Edwards (1993) ont bien mis en évidence, dans le cas anglais, comment les politiques urbaines de l'ère thatchérienne étaient inspirées par un cadre idéologique qui appréhende l'intervention publique et les programmes redistributifs dans les *inner cities* comme relevant du pathologique, qui valorise l'initiative, la responsabilisation individuelles, les logiques de marché comme leviers d'une régénération des quartiers en difficulté.

<sup>iv</sup> Entretien avec un responsable de l'EPAEM.